主 動 調 查 報 告

香 港 的 公 共 檔 案 管 理

二 〇 一 四 年 三 月

香 港 申 訴 專 員 公 署

附件二

主動調查報告摘要

香港的公共檔案管理

背景

在香港，政府檔案的管理和公共歷史檔案的保存工作，是在行政制度下，由政府檔案處（「檔案處」）負責。在不少國家和地區，則早已有為保護歷史檔案而制定的法例，規定政府部門及公營機構必須妥善地建立和管理公共檔案，並且訂立罰則，確保他們遵從有關規定。

2. 有鑑於此，申訴專員決定展開主動調查，審研政府當局的公共檔案管理制度是否符合現代政府開明問責的公共行政標準，以及能否充分保護檔案資料，供市民查閱。本署這項調查旨在：

(1) 審研政府的檔案管理制度，以找出有何不足之處及問題；

(2) 評估有關體制上的不足之處如何影響市民索閱資料的權利；

(3) 參考其他國家和地區的檔案管理制度和執行情況，為改善香港現行的制度提供指標和方向。

本署調查所得

3. 本署發現香港的公共檔案管理制度在以下各方面都有所不足。

一、沒有法律支持

4. 檔案處在公共檔案管理方面的工作，並無法律依據，只能靠各決策局及部門遵從該處不時發出的行政工作守則及指示。

5. 二〇〇九年，檔案處發出總務通告第 2/2009 號「檔案管理的強制性規定」(「第 2/2009 號通告」)，就檔案管理的各項重要工作做出規管。這份通告雖然標題為「強制性規定」，但實際上不具備法律效力，而檔案處亦無法有效確保各局／部門遵從規定。

二、欠缺有效措施確保各局／部門遵從規定

6. 檔案處主要是透過各局／部門的自我評估調查和該處的檔案管理研究，監察各局／部門有否遵從規定。不過，該些自我評估調查未必能真正反映各局／部門的實際執行情況。至於檔案管理研究，雖然可說已涵蓋全部 80 個局／部門，但當中 49 次研究只涵蓋有關的局／部門某些檔案的局部範疇，根本無助於確保各局／部門遵從檔案處的規定。有別於其他國家和地區在公共檔案法或歷史檔案法的規定，各局／部門的檔案管理執行情況完全缺乏定期和獨立的審核。

7. 其他國家和地區已在公共檔案法或歷史檔案法中，訂明必須成立獨立的顧問機構。這項安排不但有助估計社會的需要和期望，有利提高專業水平和知識，同時亦有助公眾參與及監察檔案工作，以及提升市民對公共檔案管理制度的信心。目前，香港的檔案處在處置檔案及有關檔案管理的其他事宜上，欠缺一個如此可供其諮詢的外間機構。

8. 第 2/2009 號通告訂明各局／部門須在二〇一二年四月底前制定部門檔案管理政策，採用標準分類表管理其行政檔案，以及為其業務檔案編訂暫擬的存廢期限表。然而，當中有多項規定在期限屆滿之後尚未執行。

9. 檔案處亦缺乏強而有力的措施以確保關於建立檔案的規定獲得遵從。二〇一二年，檔案處要求各局／部門在二〇一五年年底前制定建立及收集檔案的業務規則。截至二〇一二年十二月，只有三個局／部門落實有關規定，其他局／部門能否都在期限之前全面遵行，委實令人懷疑。與此同時，經傳媒報道或於立法會討論有關局／部門沒有建立檔案資料的個案為數亦不少。

10. 目前，檔案處在確保各局／部門適時移交檔案方面十分被動。檔案處要求各局／部門至少每兩年一次就處置過期檔案提交存廢行動建議，以供檔案處審批。然而，在二〇〇八年至二〇一

二年期間，有七個局／部門從沒有把任何檔案送交檔案處鑑定，而另有九個局／部門沒有依照指定的期限內把檔案送交該處鑑定。

11. 此外，檔案處現時在監察各局／部門把檔案移交該處處置方面亦顯得鬆懈。檔案處沒有規定各局／部門須就延期移交檔案通知該處。局／部門如欲延期移交檔案，只須由一名首長級人員簽發同意書，而該首長級人員是無須提出任何理據的。本署留意到，近年局／部門延期把檔案移交檔案處的情況有顯著上升趨勢。這種情況對於保存具歷史價值的檔案會造成影響。與其他國家和地區不同，檔案處雖為負責歷史檔案的部門，但並無獲賦權強制要求各局／部門嚴格遵從規定。

12. 檔案處須靠各局／部門主動報告遺失或未經授權銷毀檔案的事件。由於檔案處未必在每次發生有關事件後都會收到報告，因此亦無從得悉問題的實際嚴重程度。相對於其他擁有具備罰則的公共檔案法或歷史檔案法的國家和地區，檔案處並沒有法定權責對違規者施加懲處。

13. 在已向檔案處提交報告的個案中，只有極少數違規者受到紀律或行政處分。在部分個案中，即使檔案處認為應該採取紀律或行政處分，但所涉的局／部門並不同意，而檔案處亦未有繼續跟進。

三、現行制度的適用範圍有限

14. 除了兩個公營機構外[註]，檔案處就檔案管理訂定的行政規定並不適用於其他所有公營機構，儘管有不少公營機構例如醫院管理局、香港房屋協會、機場管理局及各大學等，都為社會提供重要服務。

15. 事實上，其他國家和地區的公共檔案法或歷史檔案法普遍認同公共行政必須開明問責的原則及標準，因此規定不論政府機關還是公營機構，均須妥善保管檔案及向公眾公開資料，並接受同等程度的公眾監察。尤其在過去數十年，香港有愈來愈多局／部門轉型為公營機構，亦有不少新服務改由公營機構而非局／部

[註] *指廉政公署及香港金融管理局。*

門提供，市民期望公營機構在行政方面向公眾負責，確實是合情合法的。

四、工作量及人手編制

16. 檔案處在審核檔案存廢期限表、鑑定檔案及編錄檔案方面，持續積存了大量未完成的工作，影響到檔案管理的效率和成效。然而，檔案處的人手編制只有 12 名檔案主任、3 名館長及 15 名行政主任，而行政主任是會經常調職的非專業職系人員。檔案處極需檢討人手編制，尤其是檔案處日後若把工作範圍擴大到涵蓋各公營機構的話。與此同時，檔案處應參考其他國家和地區的歷史檔案機關的做法，致力精簡程序及解決大量工作積壓的問題。

五、欠缺透明度

17. 其他國家和地區的法例規定國家歷史檔案機關及顧問機構必須定期向公眾匯報工作概況，公布存廢期限表和已銷毀的檔案。香港在這方面顯然落後。在現行制度下，當局並沒有有系統地主動公布每個局／部門的檔案管理政策文件、存廢期限表、已銷毀的檔案，或各局／部門遵從檔案處規定的情況。檔案處亦沒有就其工作發表年報。本署認為，定期公布各局／部門的存廢期限表和已銷毀檔案的資訊，有助市民了解情況，讓他們監察各局／部門如何處置（特別是銷毀）檔案資料。

六、封存及披露檔案的機制須予檢討

18. 在現行制度下，非保密檔案在 30 年之後可自動公開予市民查閱，但保密檔案即使已保存 30 年或以上，仍須先由建立檔案或負責的局／部門覆核，再決定是否公開。

19. 在其他國家和地區，政府機關提出拒絕公開檔案或把檔案封存超逾指明限期的申請，須經政府當局及獨立顧問機構兩方面審批。

20. 本署亦注意到，查閱不足 30 年的檔案須事先向檔案處處長提出書面申請，而檔案處處長在作出決定前會諮詢建立檔案的局／部門，並考慮有關檔案的保密級別及《公開資料守則》(「《守則》」) 的規定。然而，本署得悉，在實際運作上，局／部門如擬

拒絕披露檔案，一律須向檔案處提出《守則》所訂明的有效理由。鑑於保密級別有可能是隨意設定的，本署認為，在保障公眾索閱資料的權利之大前提下，政府當局實無必要繼續把檔案的保密級別列為檔案處處長在考慮市民索閱封存檔案的申請時須顧及的因素之一。

21. 此外，不少國家和地區近年已相繼推行各種放寬改革。本署認為，政府當局亦應檢討其封存檔案的制度，特別是有關封存期和是否仍有必要考慮檔案的保密級別。

七、未能妥善管理電子檔案

22. 政府一直提倡以電子通訊方式進行溝通，並確認電郵是正式檔案。然而，在現行制度下，大部分局／部門仍然採用「列印後歸檔」的處理方式，要求其職員把電郵檔案列印出來，以作管理、貯存及保存。不過，這種方式並不可靠，容易導致遺漏或遺失檔案。職員有時會遺漏電郵及／或其附件，沒有列印出來和存放在紙本檔案夾內。

23. 政府明白「列印後歸檔」方式有其不足之處。早於二○○一年，檔案處已開始聯同政府資訊科技總監辦公室及效率促進組，就如何有效地管理電子檔案制定政策、策略及標準，其長遠目標是每個局／部門都設立一套「電子檔案保管系統」。

24. 十多年已經過去，但在整個政府內全面落實「電子檔案保管系統」依然遙遙無期。政府當局連就各局／部門開發或採用「電子檔案保管系統」訂立具體時間表亦未能辦到。如此拖拖拉拉，未能與時並進，可能導致更多檔案由於未獲蒐集而永久流失。

25. 其他國家和地區已全力推行電子檔案管理，制定了行動計劃並設下時限，以確保數碼檔案獲妥善管理、備存、分享、保存及在將來仍可供使用。

本署的建議

26. 雖然立法未必是解決所有問題的萬應靈丹，但至少可以提供一個架構，為規管公共檔案的管理工作訂定具法律約束力的規

則，以確保政府部門和其他機構嚴格遵從，並為市民大眾保護公共檔案和保存歷史文獻。此舉亦可向市民保證，政府當局定會致力確保公共行政開明問責、具透明度。在一個純粹行政制度下管理公共檔案，基本上是依靠參與各方自律，相對於有法律規管的運作，那充其量只是次一級的代替品而已。

27. 有鑑於此，申訴專員促請政府當局認真考慮引入公共和歷史檔案的法例，當中不但應包括各局／部門，也應涵蓋各公營機構，特別是那些為市民提供重要服務的機構。

28. 在進行立法前，政府當局亦應該：

(1) 致力敦促公營機構遵從其關於檔案管理的規定和標準；

(2) 成立一個獨立的機構，就檔案管理的政策、執行情況和行動向檔案處提供意見；

(3) 檢討檔案處的人手編制，確保該處能夠有效及專業地執行職務，同時迅速清理積壓的工作；

(4) 檢討檔案處與各局／部門就延期把檔案資料移交該處的安排，以確保對延期移交檔案的審批都有充分理據支持；

(5) 對每個局／部門的檔案管理執行情況進行定期審核，以評估遺失及未經授權銷毀檔案等問題的嚴重程度；

(6) 定期發布有關各局／部門處置檔案的資訊，讓市民大眾了解情況，以便市民監察各局／部門如何處置（特別是銷毀）檔案資料；

(7) 檢討檔案處封存資料的制度，包括封存期及是否仍有必要考慮檔案的保密級別；

(8) 盡快訂立一個清晰而全面的計劃，以便落實「電子檔案保管系統」，並訂明各有關方面均須遵守的時限；

(9) 展開研究，評估各局／部門的電子檔案管理情況，以鑑別各局／部門不同執行情況中的問題，堵塞任何存在的漏洞。

申訴專員公署

二〇一四年三月

目錄

章節		段落
報告摘要		
1	引言	
	背景	1.1 – 1.3
	目的	1.4
	調查範圍	1.5
	調查過程	1.6 – 1.7
2	權責及適用範圍	
	權責	2.1 – 2.12
	適用範圍	2.13 – 2.20
3	管治及人手編制	
	管治	3.1 – 3.4
	人手編制	3.5 – 3.8
4	建立檔案及編訂存廢期限表	
	概覽	4.1 – 4.2
	檔案管理政策	4.3 – 4.4
	標準檔案分類	4.5 – 4.8
	建立檔案	4.9 – 4.13
	檔案的存廢期限表	4.14 – 4.22
5	檔案的存廢	
	把檔案移交檔案處	5.1 – 5.11

鑑定檔案 *5.12 – 5.18*

6 處理遺失或未經授權銷毀檔案的情況

規定 *6.1 – 6.2*

遺失或未經授權銷毀檔案的個案 *6.3 – 6.11*

7 發布資訊及公開檔案

發布資訊 *7.1 – 7.13*

編錄及描述檔案 *7.14 – 7.15*

公開檔案 *7.16 – 7.27*

8 電子檔案的管理

目前情況 *8.1 – 8.3*

電子檔案管理的現行規定 *8.4 – 8.15*

政府的長遠計劃 *8.16 – 8.37*

9 結論及建議

結論 *9.1 – 9.2*

建議 *9.3 – 9.4*

致謝 *9.5*

附件

一 其他國家和地區的政府檔案管理制度的主要特點

二 檔案資料存廢的主要步驟流程圖

三 2011 年至 2013 年經本署發現，傳媒報道或立法會討論的有關某些局／部門及／或公營機構的檔案資料可能無法追查、沒有建立或已經遺失／銷毀的個案

四 2011 年遷往添馬新政府總部的局／部門於 2009 年至 2013 年期間獲批准銷毀的檔案數量

1

引言

背景

在香港，政府檔案的管理和公共歷史檔案的保存工作，純粹是以行政制度為基礎，由政府檔案處（「檔案處」）負責執行。政府當局一直認為現行的制度行之有效；然而，經常有市民、傳媒及立法會議員要求政府加強保護公共檔案，當中有部分人士更促請政府制定檔案法。

1.2 早在一九四〇和五〇年代，不少國家和地區已經為保護歷史檔案制定特定的法例。部分相關法例更規定政府部門及公營機構必須妥善地建立和管理公共檔案，並且訂立罰則，確保他們遵從有關規定。

1.3 有鑑於此，申訴專員決定展開主動調查，審研香港公共檔案管理的標準和執行情況。

目的

1.4 這項調查可以說是本署就香港的公開資料制度所進行的主動調查（OMB/DI/238）之延續，因為假如政府沒有妥善地建立和保存檔案，市民大眾在索取檔案資料方面就會受到嚴重掣肘。這項調查的目的，是審研政府當局的公共檔案管理制度是否符合現代政府開明問責的公共行政標準，以及能否充分保護檔案資料，供市民查閱。

調查範圍

1.5 本署這項調查旨在：

(1) 審研政府的檔案管理制度，以找出有何不足之處及問題；

(2) 評估有關體制上的不足之處如何影響市民索取資料的權利；以及

(3) 參考其他國家和地區的檔案管理制度和執行情況，為改善香港現行的制度提供指標和方向。

調查過程

1.6 本署的調查工作包括：

(1) 與政府的主要決策局／部門（包括政務司司長辦公室轄下行政署暨檔案處）開會討論；

(2) 往選定的局／部門，包括入境事務處（「入境處」）、屋宇署及康樂及文化事務署（「康文署」），以及作爲法定機構的醫院管理局（「醫管局」）實地視察；

(3) 抽查及檢視食物及衞生局及教育局的檔案樣本；

(4) 查閱立法會文件、政府報告和官方網頁上登載的相關資料；

(5) 研究香港及其他國家和地區的情況；

(6) 向其他國家和地區查詢他們的檔案管理制度和執行情況；

(7) 審研在公眾諮詢期內所收到的 39 份意見和資料，當中有部分內容同時涉及香港的公共檔案管理和公開資料制度。

1.7 經考慮政府當局對本署調查結果的意見後，本署於二〇一四年三月十七日完成這份報告。

2

權責及適用範圍

權責

檔案處的職責

2.1 檔案處負責：

(1) 制定和落實檔案管理政策和計劃，以便各局／部門能夠按其職能適當地管理檔案資料；

(2) 為各局／部門提供意見、支援和發出指示，以便他們妥善地管理具長期或永久價值的政府檔案；

(3) 鑑別和保存具歷史價值的檔案、有價值的政府刊物和其他印刷品；

(4) 提供貯存及處置非常用檔案的服務；

(5) 提高市民對香港歷史文獻的認識，並為他們提供研究和參考資料的服務；

(6) 方便市民查閱政府歷史檔案和有價值的刊物。

2.2 現時，檔案處在公共檔案管理方面的工作，並無法律依據，只是受其所不時發出的通告及工作守則規管。

發出通告及工作守則

2.3 檔案處聯同各局／部門負責管理公共檔案。該處就檔案管理發出通告及工作守則，並監察各局／部門的遵行情況。有關的通告及工

作守則訂明，檔案處有權鑑定各局／部門的檔案的歷史價值，以及審閱和批核檔案的存廢期限表。

2.4 檔案處在二〇〇一年公布《檔案管理守則》，其後在二〇〇六年發出總務通告第 5/2006 號「政府檔案管理」(「第 5/2006 號通告」)。《檔案管理守則》闡明政府的最佳執行守則；而第 5/2006 號通告則載有各局／部門和公務員均須遵守的指引。

2.5 二〇〇九年，檔案處公布了總務通告第 2/2009 號「檔案管理的強制性規定」(「第 2/2009 號通告」)，成為第一套強制性的規定，規管各局／部門檔案的記錄、分類、保留、處置、保管及貯存等工作，保護極為重要的檔案，管理電郵檔案及進行定期檢討。

監察各部門遵從規定

2.6 檔案處主要是透過以下途徑進行監察，確保各局／部門遵從該處的檔案管理規定：

(1) 由各局／部門進行的自我評估調查;

(2) 由檔案處進行的檔案管理研究。

自我評估調查

2.7 二〇一〇年及二〇一二年，檔案處要求各局／部門就本身的檔案管理執行情況進行自我評估調查。兩次調查分別涵蓋二〇〇九年四月二十二日至二〇一〇年十月三十一日的 18 個月期間 (「二〇一〇年檢討」) 及二〇一〇年十一月一日至二〇一二年十二月三十一日的 26 個月期間 (「二〇一二年檢討」)。檔案處於每次調查都發出一份檢討表格，由各局／部門的部門檔案經理[1] (「檔案經理」) 填寫。經綜合分析後，檔案處把調查結果連同建議撰寫成報告，作為內部參考文件並分發到各有關局／部門。調查的結果用於推斷及評估各局／部門有否遵從該處的規定，以及有否採納已公布的最佳做法守則。但調查的結果沒有向市民公布。

---

[1] *第 2/2009 號通告要求每個局／部門委派一名部門檔案經理，專責處理與檔案管理相關的工作。部分局／部門委派多過一名部門檔案經理管理相關的工作。*

檔案管理研究

2.8 檔案處不時就各局／部門的檔案管理工作進行研究，以確保文件記錄準確和全面，獲妥善保存，並達致檔案管理有效率和合乎成本效益。雖然這類檔案管理研究可說已涵蓋全部 80 個局／部門[2]，但當中一些研究範圍狹窄，未能完全達到目的。二〇〇二至二〇一〇年期間，該處進行了 49 次研究，但研究範圍只涵蓋放在事涉局／部門的總務室內的行政檔案的分類系統，根本無助於確保文件記錄準確和全面，獲妥善保存，以及檔案管理有效率和合乎成本效益。隨後的研究範圍雖然擴大了，但截至二〇一四年一月底，只有三個局／部門曾參與這類研究。檔案處應為更多局／部門進行這類範圍較廣的檔案管理研究。

其他國家和地區的執行情況

2.9 本署研究了其他國家和地區（包括**英國**、**新西蘭**、**澳洲**、**美國**及**中國內地**）的檔案管理制度。有關他們的制度的主要特點，請參閱**附件一**。

2.10 那些國家和地區的公共檔案法訂明，政府須就每個機關的檔案保管工作委託獨立機構進行定期的審核、調查或視察，並須由有關的部長向立法機構呈交報告，以資監察。以**新西蘭**為例，《2005 年公共檔案法令》（Public Records Act 2005）規定，總檔案主任必須每五至十年一次委託機構就每個公共機關的檔案保存工作進行獨立審核，涵蓋範圍則由他指定。

本署觀察所得

2.11 *檔案處的規定雖名為「強制性」，但其實並無法例支持。因此，檔案處要確保各局／部門均妥善地建立、備存及處置檔案，並不容易。該處亦無權審核及糾正各局／部門的檔案保存工作，以確保他們遵從有關規定。雖然政府通告所載的指示對公務員具約束力，違反者或須接受紀律研訊，但這些都是行政安排，並無法律效力。*

2.12 *再者，單靠各局／部門的自我評估調查和自行匯報，亦難以評估各局／部門有否遵從規定，因為這類調查的問題和答案都很籠統，未必能真正反映各局／部門及其職員的實際執行情況。檔案處所進行*

---

[2] *就檔案管理研究而言，每個局／部門委派的檔案經理，均算作一個局／部門。*

的檔案管理研究雖較具實效，但範圍較全面的研究迄今只曾在數個局／部門進行。此外，與其他國家和地區不同，各局／部門的檔案管理執行情況完全未經過獨立的審核。

適用範圍

目前情況

2.13 過去多年，香港成立了許多公營機構，為政府提供支援或服務市民大眾。然而，檔案處就檔案管理訂定的行政規定及標準並不適用於這些公營機構，只有廉政公署及香港金融管理局是例外。

2.14 截至二〇一三年四月，香港共有約 460 個公營機構，即政府所稱的「諮詢及法定組織」[3]，當中不少為本港社會提供重要的服務，例如醫管局、香港房屋協會、機場管理局、市區重建局及各大學。儘管有部分機構或須依照特定法例或規定，管理某些類別的業務檔案並保存一段特定時期，但該些機構均無須遵從檔案處的規定建立或管理檔案，亦無須把檔案移交檔案處進行鑑定及保存。

2.15 檔案處在二〇一一年十月發出指引，鼓勵公營機構採納良好檔案管理做法。該份指引經由相關的局／部門只向 49 個公營機構發出，其餘的公營機構都沒有收到指引。政府並不知悉有多少公營機構已採納指引所建議的良好檔案管理做法。至於這些機構究竟有沒有管理及保存其業務檔案，如有的話，實際做法又是如何等等，當局更是一無所知。

2.16 檔案處接納政府以外的機構（包括公營機構）捐贈檔案，但由於沒有主動尋求捐贈，故這類檔案的數量不多。截至二〇一三年二月底，共有 48 個機構向檔案處捐贈了檔案以作永久保存，當中包括前香港旅遊協會等公營機構。

其他國家和地區的執行情況

2.17 在其他國家和地區，「公共檔案」的定義涵蓋政府和非政府組織

---

[3] *公營機構或「諮詢及法定組織」的範圍相當廣泛，當中包括法定及非法定組織，其全部或部分經費由政府資助，亦可根據相關法例收取服務費用或徵費，以應付其營運開支。法定組織指在法例賦權下成立的組織，屬諮詢或行政性質；至於非法定組織則藉着行政措施成立，大多屬諮詢性質。*

於履行公共職能時所建立或收到的任何形式的檔案[4]。他們就「公共檔案」作出如此廣泛的定義，所據的基本理念及原則是：在運用公帑為大眾提供服務的過程中建立、管理及保存的公共檔案，都應該為大眾妥善保存。因此，不論是政府或非政府組織所建立、收集或備存的檔案，均須受有關妥善建立、管理、鑑定及保存公共檔案的法定規例所監管。

本署觀察所得

2.18 *檔案處的規定適用於各局／部門，但幾乎所有公營機構都不包括在內。然而，不少公營機構負責提供重要的公共服務，包括醫療、社會福利及教育等。妥善管理及備存檔案不僅是這些機構維持有效運作所不可或缺的，而且與保存香港的歷史文獻息息相關。*

2.19 *市民大眾期望公營機構在行政方面向公眾負責，其中包括檔案管理的執行情況，這是理所當然的。事實上，其他國家和地區普遍認同公共行政必須開明問責的原則及標準，因此規定不論政府機關還是公營機構，均須公開資料並接受同等程度的公眾監察。過去數十年，香港有愈來愈多政府部門轉型為公營機構，亦有不少新服務是由公營機構而非政府部門提供。由於公營機構不受專責保護檔案的檔案處監管，他們管有的檔案情況確實值得憂慮。因此，政府應把公營機構納入其檔案管理指引及規定的適用範圍內，以確保公營機構妥善地建立、管理及保存檔案。假如有必要因此進行立法，政府亦應加以考慮。*

---

[4] *在**英國**，「公共檔案」涵蓋政府和非政府委員會及機構的檔案，故其檔案法臚列逾 70 個非政府組織及機構。法務大臣有權就檔案是否屬於「公共檔案」作最終決定，其決定會載於《檔案局局長年報》(Keeper's Annual Report)。*

***新西蘭**的《公共檔案法令》(Public Records Act)不僅涵蓋各層級政府、包括立法、行政、司法機構的所有政府機關，以及地方政府，同時涵蓋由承辦商代表公營機構所從事的活動。*

***澳洲**的《歷史檔案法令》(Archives Act)涵蓋以下各方的檔案：為公共目的而成立的任何主管當局、組織、審裁處或機構(不論是否成立為法團)，以及任何由聯邦政府控制的公司或協會。*

***美國**《國家歷史檔案及資料總局(「美國檔案總局」)法令》(National Archives and Records Administration Act)涵蓋以下各方所建立的檔案：根據聯邦法例成立的美國機關或其合法後繼機關、立法及司法機構屬下各單位、行政機關，以及美國總統。總統本人另須遵守《1978 年總統檔案法令》(Presidential Records Act 1978)，當中規定卸任總統在其任期內所建立的檔案必須於換屆時立即交由美國檔案總局保留、存管及審核，以便在法定保密期結束後發放。*

*《**中華人民共和國**檔案法》涵蓋一切國家機關、武裝力量、政黨、社會團體，以及企業事業單位。*

2.20 *在政府進行立法前，本署認為，檔案處應優先致力促請各公營機構遵從該處關於檔案管理的規定和標準。政府也應進一步鼓勵各公營機構捐出具歷史價值的檔案資料。*

3

管治及人手編制

管治

目前情況

3.1 檔案處是政務司司長辦公室轄下行政署的一個辦事處。雖然檔案處有不時進行服務意見調查，收集使用者的意見，但在處置檔案及有關政府檔案的管理和保存等其他事宜方面，該處並無可以諮詢的外界機構。

其他國家和地區的執行情況

3.2 在**英國**、**新西蘭**和**澳洲**，監察公營部門的檔案管理和保存的工作，均由當地的國家歷史檔案局負責。上述三個國家的歷史檔案局和香港的檔案處一樣，都是政府部門[5]，不同之處在於法例規定他們必須諮詢獨立的顧問機構，而顧問機構的成員都有固定任期[6]。在**英國**，國家歷史檔案局會就政府部門的檔案能否獲豁免不公

---

[5] ***英國***的國家歷史檔案局是司法部轄下的一個執行機構，本身亦是政府部門。***新西蘭***歷史檔案局由內政部監察。***澳洲***國家歷史檔案局是澳洲政府轄下的一個執行機構，須向檢察長匯報工作。

[6] 在***英國***，國家檔案及歷史檔案顧問委員會定期舉行會議，就公開公共檔案的問題提供獨立意見，以及就有關存檔逾 30 年的公共檔案的事宜向法務大臣（國家歷史檔案局須向其匯報工作）提供意見。該委員會會就政府部門要求保留記錄，以及在部門要求豁免不公開某些歷史檔案方面，從公眾利益的角度向法務大臣提供意見。此外，該委員會亦會就歷史原稿、記錄和檔案等事宜提供意見。每年，該委員會須向法務大臣匯報工作，並把報告與國家歷史檔案局的年報一併公布。

*在**新西蘭**，根據《2005 年公共檔案法令》(Public Records Act 2005)成立的歷史檔案委員會屬於非法人團體，向負責監察保存檔案及歷史檔案事宜的內政部部長提供獨立意見。該委員會通常每年舉行四次會議，討論有關歷史檔案和保存檔案的問題，並會在需要時額外舉行會議。此外，該委員會會定期(不超過一年)檢討新西蘭歷史檔案*

開，徵詢獨立顧問委員會的意見，而委員會需從公眾利益的角度提供意見。

3.3 在上述三個國家，法例規定顧問機構必須每年向公眾匯報其工作。

本署觀察所得

3.4 *香港的檔案處與上述國家和地區不同，在決定銷毀或保留檔案，以及有關檔案的管理和保存的其他事宜上，欠缺尋求獨立及專家意見的常設途徑。檔案處由於過度倚賴本身的決定、各局／部門的建議或行政署的指示，以致該處難以估計社會上的需要和期望，也不利於該處提高專業水平和知識。目前，檔案資料的命運完全由檔案處和行政署決定。到有人對他們的決定提出質疑時，查核有關決定所需的證據（即所涉檔案）可能早已被銷毀。因此，政府當局有必要盡快建立一套制度，由檔案處定期向獨立機構諮詢。設立一個獨立的顧問機構會有助於公眾參與及審查檔案工作，亦可提升市民對香港公共檔案管理制度的信心。*

人手編制

目前情況

3.5 現時，檔案處有關檔案管理及保存的工作，由檔案主任、館長和行政主任三個職系的人員負責。檔案主任的主要工作是選取和管理歷史檔案，而館長則負責修復歷史檔案；前者屬檔案處的專業職系，不會調派到其他部門，後者亦屬專業職系，由康文署借調到檔案處。屬「一般職系」的行政主任，則負責政府檔案管理的一般行政工作；他們每隔數年便會被調派到不同的決策局／部門任職。

局的風險管理策略，與服務對象及其他利益相關人士的關係，以及委員會的工作重點。

*在**澳洲**，根據《1983 年歷史檔案法令》（Archives Act 1983）成立的澳洲國家歷史檔案顧問委員會，成員包括國會參眾兩院各自選出的一名議員，以及 11 名由部長委任的成員，任期為三年。該 13 名成員會就有關澳洲歷史檔案的事宜向相關的部長及署長提供意見。在 2012-13 年度，委員會舉行了四次會議。*

3.6 截至二〇一三年三月，這三個職系在檔案處的人手編制如下：

檔案主任	：	12 人
館長	：	3 人
行政主任	：	15 人

3.7 檔案主任和館長的入職要求是持有相關學科的大學學位[7]，而新入職者會獲安排接受有關檔案處工作的專門培訓。行政主任職系並無規定在調派到檔案處前，須具有檔案管理或保存方面的知識。

本署觀察所得

3.8 *從檔案處一直積壓大量工作的情況來看（**第 4.17、5.14 及 7.15 段**），檔案處主任職級的人手只有 30 人，顯然不足以應付整個政府在檔案管理和保存方面的大量工作，更遑論如**第 2.19 段**所建議把其工作範圍擴大到各公營機構。況且，在這 30 人當中，有半數（即 15 名行政主任）是調動較頻密的非專業職系人員，對積累經驗或擴展專門知識並無幫助。可見，檔案處有必要檢討人手編制。*

[7] *檔案主任職系入職要求的相關學科包括歷史、政治和公共行政；而館長職系入職要求的相關學科包括文物保護、應用化學、化學、物料科學和物料工程學。*

4

建立檔案及
編訂存廢期限表

概覽

4.1 正如**第二章**所述，妥善管理政府檔案的職能除由檔案處負責外，建立及收存檔案的局／部門也有責任。檔案處制定檔案管理的標準及規定，供各局／部門遵從。為符合有關標準及規定，各局／部門必須：

(1) 制定本身的檔案管理政策；

(2) 採用標準的檔案分類；

(3) 妥為建立及收存檔案；

(4) 編訂檔案存廢期限表；

(5) 妥善處置檔案，包括把檔案送交檔案處鑑定。

4.2 檔案存廢的主要程序載於**附件二**。

檔案管理政策

4.3 根據第 2/2009 號通告，以及二〇一二年七月十一日關於「制定部門檔案管理政策」的通函，各局／部門須於二〇一三年四月前

制定部門檔案管理政策，並把政策文件副本送交檔案處。部門檔案管理政策旨在概述有關的局／部門應如何按業務運作、政策、法律及財政需要，建立及管理其檔案。

4.4 截至二〇一三年七月底，80 個局／部門當中已有 71 個制定相關政策，並把政策文件副本送交檔案處。

標準檔案分類

4.5 各局／部門須依照檔案處於第 2/2009 號通告公布的標準分類表，把檔案分為**行政檔案**及**業務檔案**兩大類。各局／部門亦須於二〇一二年四月前，採用檔案處設計的標準分類表管理所有行政檔案，以及為現有業務檔案編訂暫擬的存廢期限表。

4.6 **行政檔案**又稱為「內務管理檔案」，是指各局／部門記錄其通常的工作活動而與內部行政有關的檔案，屬於內務管理性質。這些檔案大致上歸入六大類別：行政；辦公地方及設施；採購及物料供應；財務及會計；人力資源（或人事）；資訊系統及服務。

4.7 **業務**（或職能）**檔案**是由局／部門在執行與其成立目的有關的主要職能、活動或使命時，所建立或收到的檔案。每個局／部門的業務檔案都是獨特的。各局／部門應自行制定業務檔案的分類表。

4.8 「二〇一二年檢討」顯示，80 個局／部門當中已有 76 個採用了標準分類表管理其行政檔案[8]。

建立檔案

4.9 二〇一二年七月，檔案處發出一份標題為「關於建立及收存檔案的指引」的通函，向各局／部門公布關於建立及收存檔案的強制性規定。各局／部門須於二〇一五年年底前制定關於建立及收存檔案的業務規則，涵蓋其所有業務職能及活動。各局／部門均應建立及收納足夠但不過量的檔案，以確保檔案資料準確及充分地記錄

---

[8] *其餘四個局／部門由於參與了第 2/2009 號通告所述檔案處關於標準分類表的檔案管理研究，故獲檔案處批准，可於較後日期落實標準分類表。*

政府的職能、政策、程序、決定、業務和活動，並以方便檔案處接收及保存檔案的形式來建立這些檔案。

4.10 根據所有局／部門於二〇一二年應檔案處要求進行的最近一次自我評估調查，即「二〇一二年檢討」(**第 2.7 段**)，只有三個局／部門（佔 4%）表示已制定關於建立及收存檔案的業務規則。有一個局／部門（佔 1%）表示現有的運作守則／指引已涵蓋這方面的規定，故此無須另行制定業務規則。此外，有 75 個局／部門（佔 94%）尚未制定業務規則，只是表示會在二〇一五年年底或二〇一六年六月前制定。還有一個局／部門（佔 1%）表示需要更多時間才能夠確定會否制定有關業務規則。

其他國家和地區的執行情況

4.11 在本署所研究的國家和地區，法例規定政府和其他機關須遵從指定的標準及程序，建立及備存足以全面及準確地記錄其事務的檔案。在**美國**，《1984 年國家歷史檔案及資料總局（「美國檔案總局」）法令》(National Archives and Records Administration Act 1984) 規定，檔案局局長須向機關首長提出建議，以糾正任何違反法令條文的情況；除非該機關能夠在合理期間內採取令人滿意的糾正措施，否則檔案局局長應就有關情況向總統及國會提交報告。

本署觀察所得

4.12 *經本署發現、傳媒報道或立法會討論關於沒有建立檔案，又或是遺失檔案或未經授權銷毀的事件，實在不計其數。* ***附件三*** *列載在二〇一一年至二〇一三年期間發生的一些個案。在部分個案中，政府當局承認沒有建立或保存檔案資料，結果令政府飽受輿論批評。這些個案顯示，沒有妥善的文件記錄，會導致有關的局／部門無法提供憑證以交代其所作出的決定或行動，以致陷於尷尬或困窘的局面。*

4.13 *假如檔案根本沒有建立，市民日後便無從索取有關資料。然而，檔案處以十分鬆散的方式執行關於建立檔案的規定，既沒有在二〇〇九年強制規定各局／部門必須妥善建立檔案及採取相關措施，而在二〇一二年發出關於建立檔案的規定時，亦僅要求各局／部門在二〇一五年年底前制定建立檔案的業務規則。迄今只有寥寥數個局／部門符合有關規定；其他局／部門能否在期限之前全面遵行，委實令人懷疑。現時當局缺乏強而有力的措施以確保檔案處關*

於建立檔案的規定獲得遵從，以及防範各局／部門忘記建立檔案。為此，政府應考慮仿照其他國家和地區的做法，制定有關公共或歷史檔案的法例。

檔案的存廢期限表

暫擬存廢期限表的審批

4.14 檔案存廢不單指銷毀檔案，也包括鑑定和永久保存(具歷史文獻價值的)檔案的過程。各局／部門須根據檔案處所指定或審批的存廢期限表處置檔案。檔案處負責整體的政府檔案存廢授權工作，包括審批檔案存廢期限表及檔案存廢要求。存廢期限表一般包含以下內容：

(1) 對有關系列檔案的描述（包括性質、主題及名稱)；

(2) 檔案處關於保存期的決定(即檔案在送交檔案處處置之前由建立檔案的局／部門保存的期間)；以及

(3) 在保存期結束後如何處置該系列檔案(即銷毀或移交檔案處保存)。

4.15 **行政檔案的存廢：**每個局／部門均須依照檔案處在一九九八年制定、標題為「一般行政檔案存廢期限表」的指引，處置其行政檔案。這項安排是假設所有局／部門的行政檔案都具備相同的性質。

4.16 **業務檔案的存廢：**每個局／部門須依照經檔案處審批的存廢期限表，處置其業務檔案。業務檔案的存廢期限表列明檔案的歷史價值或內在價值。第 2/2009 號通告要求各局／部門不得遲於二〇一二年四月，為所有業務檔案編訂暫擬存廢期限表並呈交檔案處審批。至於在二〇一二年四月以後建立新的業務檔案系列，則應在新系列建立後兩年內編訂暫擬存廢期限表，並呈交檔案處審批。

4.17 「二〇一二年檢討」顯示，所有局／部門都已為所有業務檔案編訂暫擬存廢期限表並呈交檔案處審批。然而，檔案處現時積壓了大量業務檔案的存廢期限表尚待審批。截至二〇一三年十二月三十一日，各局／部門已向檔案處呈交了共 13,117 份暫擬存廢期限表，當中只有 7%(即 912 份)已完成審批及確立；81%(即 10,677

份）仍有待檔案處審查鑑定，或有待相關的局／部門確認；其餘的 12%（即 1,528 份）已撤回或經處理後歸入其他檔案的存廢期限表內。

4.18 各局／部門須最少每五年一次或視乎需要更頻密地檢討其業務檔案的存廢期限表，以確定是否需要修改。檔案處會透過局／部門的自我評估調查，監察他們在這方面的工作。

4.19 「二○一二年檢討」顯示，大部分現有存廢期限表已獲審批的局／部門均表示，他們有定期檢討存廢期限表。檔案處提供了一份標準的核對清單，以便各局／部門進行檢討。然而，本署留意到有關指引並未就檢討期間應予考慮的各方面事宜提供實質資料，個別局／部門在釐定檔案保存期的長度時，或會忽略一些重要因素（例如**附件三**的**個案 8** 中有關司法方面的規定）。

本署觀察所得

4.20 *檔案處由於人手較緊絀（**第 3.8 段**），故此積壓了大量未完成的工作實亦不足為奇。政府應考慮擴大檔案處的編制，以便盡快清理積壓的工作。*

4.21 *政府也應檢討有關存廢期限表的規定，並在過程中考慮實際情況和市民大眾的期望，以決定是否需要延長某些類別的檔案的保存期，例如那些有關局／部門已作出決定，而上訴期仍未屆滿的檔案（參考**附件三**的**個案 8**）。*

4.22 *此外，政府應向各局／部門發出更明確的指引，說明須如何檢討檔案存廢期限表，以確保有關的檢討工作都有實質的重點和內容。*

5

檔案的存廢

把檔案移交檔案處

一般程序

5.1 過期檔案是指那些過了存廢期限表所訂的保存期後須處置的檔案。

5.2 在處置過期檔案時，各局／部門須在檔案編目表上填寫擬議的存廢行動（即送交檔案處鑑定或銷毀），交檔案處批核。檔案處會就擬議的存廢行動提出意見，鑑定檔案資料，並授權局／部門採取適當的存廢行動，包括建議把檔案列為歷史檔案，移交檔案處作永久保存。

5.3 檔案處要求各局／部門至少每兩年一次處置過期檔案。然而，在二〇〇八年至二〇一二年期間，有七個局／部門從沒有把任何檔案送交檔案處鑑定，而另有九個局／部門在該段期間沒有依照指定的期限把檔案送交檔案處鑑定。

延期移交檔案

5.4 檔案處的指引規定，局／部門如希望把過期而具有歷史價值或潛在歷史價值的檔案繼續保留至超過兩年，然後才移交檔案處或交由該處鑑定，則須由該局／部門的首長級人員簽發同意書。然而，首長級人員無須提出任何理據，其同意書亦無須送交檔案處批註或參閱。

5.5 「二〇一二年檢討」顯示，比照二〇一〇年與二〇一二年的兩次檢討，延期移交檔案的局／部門數目上升了 200%，而延期移交的過期檔案數量更大幅增加了 4,205%，從二〇一〇年檢討的 556

項（31 直線米[9]）增至二〇一二年檢討的 23,939 項（1,211 直線米）。

5.6 檔案處只能依靠各局／部門的自我評估，來估計延期個案的數量。檔案處並沒有設立按時呈閱機制，以監察各局／部門如何處理其檔案。即使最終發現有局／部門沒有根據存廢期限表把檔案移交檔案處，亦不會作任何懲處。

其他國家和地區的做法

5.7 在**英國**等其他國家和地區，延期移交檔案的要求須由獨立的顧問機構審議及批准。

本署觀察所得

5.8 *在現行制度下，檔案處並無有效的監管措施或方法，可確保檔案適時和有秩序地移交該處鑑定及處置。檔案處一直要求各局／部門定期處置過期檔案，並已制定各項標準、指引及強制性規定，以供局／部門遵從。然而，檔案處在確保各局／部門適時移交檔案方面十分被動。各局／部門可任意把檔案移交檔案處，又或是要求延期移交，亦無須就其要求提出任何理據。儘管檔案處公布了多項指引，仍有 16 個局／部門若非沒有把任何檔案移交檔案處，就是沒有遵從移交檔案的期限表。局／部門把再沒有實際業務用途的檔案不必要地保留過久，其實不利於保存具歷史價值的檔案及最後公開予市民查閱。由於相隔太久才移交檔案一次，移交的時間又不定及難以控制，亦導致檔案處積壓了大量有待處理的檔案鑑定工作（**第 5.14 段**）。*

5.9 *本署認為，檔案處必須獲賦權強制要求各局／部門嚴格遵守指引。立法顯然是有效的方法，可確保各局／部門遵從規定，以及盡量減少任意或不恰當地處理檔案。*

5.10 *在其他國家和地區，延期把檔案移交國家歷史檔案機關的要求須由獨立第三方批准，而審批這類要求時亦須考慮公眾利益及建立檔案的機構本身的需要。移交檔案的程序更要受公共或歷史檔案法例規管，以確保有關程序適時地進行。*

5.11 *故此，政府應檢討延期移交檔案的安排，以確保在作出有關*

---

[9] *直線米是量度歷史檔案資料數量的標準單位，根據垂直放置案卷所佔用的貯物架空間或抽屜長度，或平放檔案資料的厚度計算。*

決定時，須全面兼顧公眾索閱歷史檔案的權利和有關局／部門本身的需要。

鑑定檔案

紙本鑑定及實物鑑定

5.12 在香港，鑑定公共檔案的歷史價值的工作由檔案處的檔案主任全權負責。在鑑定檔案時，檔案主任會檢視局／部門以標準表格呈交的檔案清單（**紙本鑑定**），如有需要，亦會實際審閱檔案本身（**實物鑑定**）。為進行紙本鑑定而呈交的標準表格僅記載有關檔案的摘要資料，例如簡述檔案內容及主題、檔案類別、建立及封存日期等。檔案主任亦會在鑑定表格上填寫主要考慮因素及其建議／決定。然而，由於他們只會勾選已印在鑑定表格上的理由類別，他人單憑檢視他們所填寫或批准的表格，不一定能判斷銷毀個別檔案的理由是否充分。

移交檔案處鑑定的檔案數量

5.13 移交檔案處進行鑑定的檔案數量並無固定（**表 1**）。二○一一年及二○一二年有特別大量的檔案移交該處鑑定，原因是入境處、公司註冊處及稅務局移交了大量檔案。（據檔案處表示，那些檔案大部分都只是複本。）

5.14 然而，檔案處負責鑑定檔案的職員人數，只由二○○八年的兩名增加至二○一一年的三名，到二○一二年再增至五名，顯然與須要鑑定的檔案數量不成比例。結果，該處積存了大量有待鑑定的檔案。截至二○一二年年底，檔案處有 239,122 項尚待處理的檔案須轉撥至下年度。

表 1：　有待鑑定的檔案數量及負責鑑定工作的檔案主任職系人數

年份	承過往年度轉入 (a)	檔案處收到需鑑定的檔案數目 (b)	完成鑑定的檔案數目 (c)	負責鑑定檔案的職員人數	年底時尚待處理的檔案數目 (d) = (a)+(b)-(c)
2008	31,413	56,668	52,107	2	35,974
2009	35,974	42,796	17,970	2	60,800
2010	60,800	93,001	40,983	3	112,818
2011	112,818	7,088,079 #	49,992	3	7,150,905
2012	7,150,905	4,364,545 #	11,276,328	5	239,122
2013	239,122	2,480,777#	2,501,544	6	218,355

檔案處收到的大量檔案包括入境處的 6,959,407 套縮微膠卷、公司註冊處的 965,861 份註冊公司公開文件的縮微膠片，以及稅務局資訊系統的 3,234,165 份綜合稅務個案案卷及電腦檔案列印本。

其他國家和地區的做法

5.15　有些國家和地區的檔案鑑定工作，並非如香港般單靠國家歷史檔案機關負責，而是由建立檔案的政府機關或外間顧問機構負責處理。

5.16　在**英國**，國家歷史檔案局及政府機關的人員均會參與鑑定過程。在國家歷史檔案局轄下的公共檔案局局長的監察和指導下，政府機關會選出具有歷史價值及持久公眾利益的檔案。每個機關的部門檔案主任均須負責選出應予永久保存的公共檔案。政府機關依照國家歷史檔案局的指引，自行鑑定本身的檔案，並決定哪些檔案應該移交、保留或銷毀。國家歷史檔案局根據檔案收存政策訂明的揀選準則，向各機關提供如何鑑定檔案的意見。

5.17　在**新西蘭**，政府檔案的鑑定工作通常由政府機關或代表其行事的顧問機構進行。他們會編製鑑定報告及檔案存廢期限表，並呈交檔案主任審閱，最後由總檔案主任批准。

本署觀察所得

5.18 *鑑定檔案的工作大量積存，確實會影響到檔案管理的效率和成效。為避免有待鑑定的檔案積存，檔案處應密切監察尚未完成的工作量，適時調派人手處理。此外，也應留意和參考其他國家和地區的歷史檔案機關的做法，考慮是否可以應用於香港，以解決工作量積壓的問題。*

6

處理遺失或未經授權銷毀檔案的情況

規定

6.1 檔案處規定，各局／部門必須就任何遺失或未經授權銷毀檔案的情況即時提交報告。有關局／部門的檔案經理必須：

(1) 查明有關事實及確定因何導致遺失／未經授權銷毀檔案的情況；

(2) 如有需要及在可行情況下，重新建立有關檔案；

(3) 採取措施，防止同類事情再發生；

(4) 考慮應否採取紀律或其他行政處分；

(5) 在三個月內就上述(1)至(4)項向檔案處報告調查結果及所採取的行動。

6.2 「二〇一二年檢討」顯示，60 個局／部門（佔 75%）報稱在該段期間並無發現任何遺失或未經授權銷毀檔案的情況。

遺失或未經授權銷毀檔案的個案

已報告的個案

6.3 在二〇一一年八月至二〇一三年二月底期間，檔案處接到20個局／部門的報告，合共有38宗遺失或未獲授權銷毀檔案的個案，涉及500份案卷、53份文件及18.2直線米的檔案資料。截至二〇一三年四月底，這38宗個案當中有27宗的調查已完成，其中：

(1) 就**1宗**個案，有關局／部門已採取行政處分[10]，向所有負責人員（一名已退休的職員除外）發出書面／口頭勸諭；

(2) 就**4宗**個案，有關局／部門已採取較輕微的行政處分，包括對負責人員進行輔導；

(3) 就其餘**22宗**個案，有關局／部門未有採取紀律處分[11]，因為：

- 沒有足夠證據顯示職員疏忽或行為不當，或無法查出負責人員的身份（**16宗**）；
- 事件在很久之前發生，或事涉職員已調職或離職（**2宗**）；
- 有關錯失並非故意（**3宗**）；或
- 錯誤的責任在承辦商，局／部門無從採取紀律處分（**1宗**）。

6.4 就其中兩宗個案，檔案處雖然認為應該對事涉職員採取紀律或行政處分，但有關的局／部門並不同意，而檔案處亦未有繼續跟進。檔案處只是提醒有關局／部門應採取哪些措施，避免再發生同類事件，以及必須遵照指引辦事。不過，檔案處並沒有監察局／部門有否照辦。

6.5 在不少個案中，所涉局／部門被發現一再遺失或未經授權銷毀檔案。為此，檔案處已知會有關的局／部門高層，並為部分局／

---

[10] *行政處分是指口頭／書面勸諭。*

[11] *紀律處分是指口頭／書面警告、譴責、嚴厲譴責、罰款、降職、勒令退休或革職。*

部門舉辦切合其工作情況的研討會，讓他們更了解檔案管理的重要性，並敦促他們須小心保管政府檔案。

未有向檔案處報告的個案

6.6 本署留意到，另有多宗個案，由於局／部門拒絕承認遺失檔案，因此他們沒有即時向檔案處報告。在數宗個案中，有關局／部門因為未有更新檔案記錄，而致延誤報告遺失或未經授權銷毀檔案。此外，有部分個案是在檔案須移交檔案處處置時發現遺失，有關局／部門才承認其事。有些涉及遺失或未經授權銷毀檔案的個案更從未向檔案處報告。還有一些個案是涉及不受檔案處的公共檔案規定限制的公營機構，因此，儘管事涉檔案是關於以公帑支付的重要公共服務，該些機構都沒有向檔案處作出報告。**附件三**載有若干此類個案的實例。

其他國家和地區的做法

6.7 本署所研究的國家和地區，大部分已制定公共或歷史檔案法例，並訂明對損壞、遺失或未經授權銷毀檔案的人士或機構的罰則。[12]

本署觀察所得

6.8 *已向檔案處報告的遺失／未經授權銷毀檔案的個案數目並不可靠，因為有關數字只是各局／部門於自我評估及報告中提供的數字。**附件三**列載的個案未有向檔案處報告，是因為事涉機構並非檔案處監察範圍內的公營機構，或有關機構根本沒有建立檔案，故*

---

[12] ***新西蘭***的《公共檔案法令》訂明，任何人士如損壞、非法處置或銷毀公共檔案，或違反該法令的規定，可判處罰款 5,000 新西蘭元；違例機構則會被判罰款 10,000 新西蘭元。

澳洲的《歷史檔案法令》規定，任何人士如損壞、銷毀、更改或轉移所管有的聯邦政府檔案，可判處 20 個罰款單位。

美國的《檔案局法令》訂明，銷毀、損壞及未經授權取得或使用公共檔案者，可判處罰款 2,000 至 5,000 美元或監禁三至五年。

*《**中華人民共和國**檔案法》訂明，任何人士或機構如損壞、遺失、未經授權而銷毀、出售、轉移或更改，或偽造歷史檔案，未有備存檔案，或沒有採取措施以保存歷史檔案，將受到行政處分、警告及／或判處罰款。*

無須向檔案處報告。本署認為，檔案處應定期審核各局／部門的檔案管理情況，以評估遺失及未經授權銷毀檔案問題的嚴重程度。

6.9 *目前，即使檔案處發現有遺失或未經授權銷毀檔案的情況，亦無法要求有關局／部門按其意見採取行動。如局／部門拒絕依照檔案處的意見懲罰違規者，檔案處亦無從干預。*

6.10 *政府應認真考慮通過立法賦予檔案處權力，讓該處能有效執行檔案管理規定，防止遺失或未經授權銷毀檔案的情況，並確保能夠懲處違反規定者。*

6.11 *與此同時，政府應加強對職員的培訓和教育，促使所有職員都謹慎地建立、保管及使用檔案。*

7

發布資訊及公開檔案

發布資訊

目前情況

7.1 在香港，市民大眾對於檔案處及各局／部門如何處置檔案資料所知甚少。檔案處只須向行政署匯報工作，並沒有發表年報向市民交代。故此，一般市民只能從政府當局對立法會議員及傳媒偶然提問的回應中，得到簡略的資料。

7.2 對於各局／部門如何處置各類檔案資料，目前並無任何有系統地主動發布資訊的安排。市民無法得知各局／部門將哪些檔案銷毀或保存。至於每個局／部門的檔案管理政策文件，以及目前就不同類別的檔案所採用的存廢期限表，亦沒有任何可供方便查閱的資料。

7.3 此外，由於各局／部門不會發表自我評估調查報告，市民亦無從知悉各局／部門遵從檔案管理規定的情況。因此，各局／部門不會主動做好檔案管理工作，也未必會依照檔案處制定的檔案管理規定辦事。

其他國家和地區的做法

7.4 在其他國家和地區，公共或歷史檔案法例規定國家歷史檔案機關必須向立法機構匯報工作，以及發表年報交代工作情況。

7.5 **英國**的國家歷史檔案局及歷史檔案顧問委員會均出版年報，前者並且公布各政府部門處理所積壓有待移交的檔案之進度的詳細資料。

7.6 在**新西蘭**，總檔案主任每年出版年報，交代保存政府檔案的工作情況。歷史檔案委員會會提供獨立意見予負責新西蘭歷史檔案局的有關部長，以及出版年報。部長在收到年報後，會提交眾議院審閱。上述兩份年報均登載在新西蘭歷史檔案局的網頁。

7.7 在**澳洲**，《1983 年歷史檔案法令》規定國家歷史檔案局必須每年向部長提交一份工作報告，以呈交國會兩院審閱。

7.8 在**美國**，各政府部門會在網頁上登載檔案存廢期限表，詳列檔案的類別、描述及處理（包括這些檔案會否永久保存或銷毀，以及最近覆檢各類檔案存廢期限表的日期）。美國檔案總局亦提供有關已銷毀檔案的一覽表，方便公眾查閱。

本署觀察所得

7.9 *香港在公共檔案管理方面顯然落後於其他國家和地區，不但透明度不高，而且亦未有主動向公眾發布資訊。政府應參考其他國家和地區的做法，定期發布更多有關檔案處和各局／部門在公共檔案管理方面的工作，包括存廢期限表和銷毀檔案的情況。*

7.10 *本署留意到，在二〇一一年，檔案處批准銷毀大量的案卷，有些人並認為，有關局／部門是趁政府總部於二〇一一年下半年遷往添馬政府總部的機會，隨意銷毀檔案。檔案處表示，由於各局／部門一直在正常地進行檔案銷毀工作，因此該處不能把上述其中某些檔案的銷毀歸咎於政府總部的搬遷。*

7.11 *不過，在該年度銷毀的檔案數量確實較上一年度（即二〇一〇年）或隨後一年為多（**附件四**）。*

7.12 *檔案處在二〇一一年為何批准銷毀特別多的檔案，實在難以確定。檔案處認為是與第 2/2009 號通告公布的強制性檔案管理規定，以及各局／部門隨後按規定處置他們的檔案有關。然而，本署無法知道該批檔案有否經過適當鑑定後才予銷毀。關於被銷毀檔案的資料其實甚少，而各局／部門所填寫的標準表格亦未能提供實質資料。*

7.13 *定期發布有關局／部門的存廢期限表及銷毀檔案資料的資訊，有助公眾了解情況，以及監察各局／部門如何處置（特別是銷毀）檔案資料。*

編錄及描述檔案

7.14 在整理供市民大眾查閱的歷史檔案時，檔案處須進行**編錄**及**描述**檔案工作。在編錄檔案的過程中，檔案主任會研究檔案的內容和情況，以決定匯入檔案處綜合資訊系統的檔案系列。至於檔案描述工作，檔案主任會採取有系統和一致的方法，鑑別及簡述歷史檔案的內容和情況，以方便公眾查閱。

7.15 檔案處積壓了大量檔案編錄及描述工作。截至二〇一三年十二月底，檔案處有 139,393 個檔案尚待編錄及描述。檔案處計劃於二〇一五年年底前完成該批檔案的編錄工作。

公開檔案

7.16 公開歷史檔案供市民大眾查閱的事宜，受行政署及檔案處負責執行的一套行政規則《1996 年政府資料檔案(取閱)則例》(「《取閱則例》」)所規管。在公開檔案方面，檔案可分為保密及非保密兩類[13]。非保密檔案在 30 年屆滿後可自動公開予市民查閱，而保密檔案即使已保存 30 年或以上，仍須由建立檔案／負責的局／部門覆核，以決定是否容許公眾查閱。查閱不足 30 年的檔案須事先向檔案處處長提出書面申請，而有關申請會轉交建立檔案的局／部門考慮。

7.17 檔案處公開檔案後，市民便可以透過該處的綜合資訊系統，在網上目錄檢索該等檔案連同藏品著錄。檔案處不會另行公布有哪些文件已公開讓公眾查閱，或預告即將會公開的文件。

7.18 **表 2** 列出根據行政署所提供的資料，在二〇〇八年至二〇一二年期間每年有多少個保密檔案到期覆核，以及於覆核完成後公開予市民查閱。公開比率由二〇〇八年的 61%及二〇〇九年的 66%，下降至二〇一一年的 46%，在二〇一二年更進一步跌至 41%。

---

[13] *《檔案管理守則》規定各局／部門應根據檔案資料於某一特定時間的敏感程度及未經授權披露可能造成的傷害程度，把檔案分為保密資料（絕對機密、高度機密、機密及限閱文件）及非保密資料兩類。檔案的分類可影響其處理及傳閱方式。*

表 2： 自二〇〇八年起公開予市民查閱的保密檔案數量

年份	年內經局／部門覆核的保密檔案數量 (a)	(a)項中獲公開予市民查閱的保密檔案數量 (b)	(b)項佔(a)項的百分率
2008	350	215	61%
2009	235	156	66%
2010	260	125	48%
2011	235	107	46%
2012	207	85	41%

7.19 根據《取閱則例》，檔案處處長可根據政務司司長的一般指示，酌情准許任何人士查閱封存的歷史檔案。在接到有關申請後，檔案處會諮詢建立或移交檔案的局／部門是否同意公開有關的檔案資料。考慮的原則是，除非有充分理由不予披露，例如基於法例規定或檔案內載有敏感資料，否則便應提供所索閱的檔案。檔案處處長可以須妥善保管及保存檔案為理由，拒絕公開歷史檔案資料。

7.20 在行使酌情權准許查閱封存的檔案時，檔案處處長會考慮：

(1) 檔案資料的保密級別；

(2) 建立或移交檔案的局／部門的意見；

(3) 關於保障個人資料的任何法例或行政規定；

(4) 政府《公開資料守則》(「《守則》」)[14] 的規定。

7.21 在二〇〇八年至二〇一二年期間，檔案處接到 7,902 項索閱歷史檔案的要求，並把當中 98 項索閱封存的檔案之要求轉交局／部門考慮。

7.22 本署注意到，《取閱則例》和《守則》均訂明公眾有權索閱檔案資料，但《守則》並沒有把檔案的保密級別本身列為拒絕公開資料的有效理由；另一方面，檔案處處長在審核查閱封存檔案的要求時，檔案資料的保密級別則是考慮因素之一(**第 7.20(1)段**)。本

[14] *《守則》於 1995 年訂立，當中規定局／部門除非有《守則》所訂明的理由不公開資料，否則應向公眾提供所管有的資料。*

署得悉，在實際運作上，檔案處處長在接到索閱封存檔案的申請時，不論檔案屬於哪一個保密級別，都會徵詢有關的局／部門的意見。局／部門若認為所涉及的封存檔案不宜公開，便須提出《守則》所訂的有效理由。既然如此，本署認為，繼續把檔案的保密級別作為檔案處處長在考慮索閱封存檔案的申請時須顧及的因素之一，並無任何必要。刪除該項因素，可避免公眾懷疑政府任意不披露檔案。

其他國家和地區的做法

不予公開的決定

7.23 在香港，拒絕公開檔案或把檔案封存逾 30 年的決定，由檔案處處長及局／部門作出。在其他國家和地區，政府機關若提出拒絕公開檔案或把檔案封存超逾指明期限的申請，須由政府及獨立的顧問機構審批。

7.24 在**英國**，國家檔案及歷史檔案顧問委員會負責考慮過了指明期限後繼續封存和不公開檔案的申請。如委員會同意有關資料不應公開，則檔案會依舊封存及移交當局，並訂明相關的封存期。

封存期

7.25 本署所研究的多個國家和地區近年相繼推行改革，以縮短公共檔案的封存期。**英國**於二○一○年的改革中，把封存期由 30 年縮短至 20 年。**新西蘭**亦於二○○八年的改革中，把封存期由 30 年縮短至 25 年。在**愛爾蘭共和國**，根據於二○○三年生效的《資訊自由（修訂）法令》(Freedom of Information (Amendment) Act)，內閣會議記錄現須於建立後不遲於 10 年內公開。在**德國**、**荷蘭**及**西班牙**，據悉亦有類似的放寬公開資料措施。

7.26 在**美國**，資訊自由的法例規定了有系統地解封保密檔案的程序。為了加強解封保密資料的措施，美國檔案總局已指定屬下一個機構專責監察政府整體的安全保密制度，並每年向總統匯報有關情況。任何人士均可根據強制性解封保密資料覆核計劃(「解密計劃」)或《資訊自由法令》，就他／她能夠具體指明的保密資料，提出解封資料的覆核要求。解密計劃適用於包括總統文件在內的任何保密資料，即使有關資料並不屬於《資訊自由法令》的監管範圍。任何人士如不服拒絕解封資料的決定，可向檔案局局長或跨部門安全保

密上訴委員會提出上訴。

本署觀察所得

7.27 *在香港，有關的局／部門及檔案處可酌情決定是否封存檔案，無須徵求獨立意見，也不受任何外間機構監察。與其他國家和地區逐步放寬公開檔案的限制比較，香港在推動開明和具透明度的政府方面，顯得不思進取。政府是時候檢討其封存檔案的制度，尤其是封存期及批准／拒絕公眾查閱檔案的準則，包括是否需要考慮檔案的保密級別（**第 7.22 段**）。*

8

電子檔案的管理

目前情況

電子檔案數量增加

8.1 隨着聯網桌上電腦的廣泛應用，愈來愈多的政府檔案以電子方式建立，並以不同格式備存。根據 80 個局／部門的報告，政府電子檔案的數量自二〇一一年九月中的 2,725,700 GB（十億字節）增至二〇一二年十二月底的 3,189,406 GB，增幅達 17%。

綠色行動

8.2 與此同時，政府亦一直提倡電子通訊及科技的應用，鼓勵政府內部透過例如減少耗用紙張等途徑來減輕政府活動對環境的影響，當中包括更多利用「政府通訊網絡」、「機密郵件系統」及內聯網來進行內部溝通和分享資訊。

8.3 上述的環境友善行動固然值得讚許，但政府卻未有採取適切措施以妥善管理、備存及保存所建立的電子檔案。

電子檔案管理的現行規定

「列印後歸檔」

8.4 檔案處的《電子郵件管理指引》訂明，處理公務過程中建立或收取，並保留作為證明有關業務的電郵，亦是檔案資料。根據該指引，公務電郵檔案屬政府財產，政府有權取得、閱讀、使用、管理及處置該等電郵檔案。部分電郵檔案或會被選定為歷史檔案作永

久保存，這些檔案亦應受適用於所有其他檔案的規管架構所監管。

8.5 第 2/2009 號通告規定各局／部門須把電郵檔案轉成列印本，以便管理及貯存，並須訂立適當安排，確保已列印的電郵檔案會像紙本檔案般獲妥善保管及貯存。各局／部門如打算銷毀檔案，無論檔案是以甚麼格式存在，均須事先獲得檔案處處長的許可。

8.6 二〇一〇年十月，行政署進一步發布《電子郵件管理指引》，協助各局／部門鑑別、建立、收存及管理電郵檔案，以便為公務及官方活動保留充足及準確的證據，達致法律、運作、匯報及保存等方面的目的。該指引規定電郵須蒐集在一個可靠的檔案保管系統之內，並獲妥善管理。

檢視檔案

8.7 我們從教育局及食物及衞生局的檔案中，隨機選取了四個獨特課題，然後檢視他們自一九九九年至二〇一二年期間就該些課題所建立的檔案，從而觀察局／部門的檔案管理執行情況。該四個課題分別由兩個決策局轄下的四個組別負責。

8.8 我們發現，早期建立的檔案，形式多為便箋、信件、檔案錄事或在紙張上手寫的評語。從大約二〇〇五年開始，政府內部及與外間機構利用電郵通訊的數量激增；與此同時，政府內部及與外間機構利用紙張通訊的數量則相對減少。我們所檢視的兩個決策局的檔案顯示，到了大約二〇〇八年，絕大多數的內部及對外通訊和業務往來均透過電郵進行。

<u>減少對紙本檔案的倚賴</u>

8.9 這種轉向電子通訊的趨勢，大大改變了紙本檔案的功能。由於職員在處理日常事務及通訊時無需再參考紙本案卷，該類案卷已變成類似電郵列印本的貯存檔案，純粹是為保存記錄而存在。過往，負責人員須使用紙本案卷工作；現在，他們利用桌上電腦工作，待至事務完成及通訊結束後才把電子檔案列印出來。因此，在這個無紙辦公室的年代，把紙本檔案資料放進實物檔案夾內存檔已不再是建立檔案過程的基本環節，而變成非必然的額外步驟，容易被忽略。現時，紙本檔案夾封面上的案卷動向記錄已極少，甚或空白一片。

存檔責任轉由個別人員承擔

8.10 無紙辦公室的年代亦徹底改變了檔案管理的執行情況。過往，郵件或傳真等外來通訊均經由辦事處的檔案室分發給個別職員；現在，他們可以直接收取電子檔案。這意味着把記錄存檔的責任現已由個別職員自行承擔，至於所建立的檔案有否獲妥善歸檔，則全賴個別職員的行動。儘管如此，紙本案卷的記錄功能始終不變，因為在「列印後歸檔」的電子檔案管理方式下，紙本案卷仍然是辦公室的業務、運作和決定的正式記錄。況且，檔案處也只能夠倚賴這些紙本檔案。

電子與非電子混合檔案的管理及權宜措施

8.11 在視察教育局其中兩個組別時，我們發現他們已在共用電腦系統內同組職員共用的磁碟貯存器中建立了中央電子存檔系統，當中涉及在共用磁碟貯存器中建立起類似傳統檔案文件櫃內檔案編排方式的檔案分類表及資料夾目錄。據教育局及與我們會面的職員表示，設立該些系統的目的，是方便同組的職員分享知識及檢索資料。本署留意到，儘管這類系統對職員有用，卻不是該局中央檔案系統的組成部分，當中貯存的文件及資料亦不被視作檔案，故此在保存、處置及鑑定等方面均不受檔案處現行的檔案管理規定所監管。

8.12 此外，該兩個組別的所有職員會按日期先後把其電郵存檔至各自的Lotus Notes[15]戶口下的「檔案」資料夾，而個別職員的「檔案」資料夾與該局的檔案系統或檔案記錄並沒有聯繫，共用磁碟貯存器中的資料夾與該局的中央檔案系統亦不對應。電郵均未獲編配檔案編號，而且電郵與紙本檔案之間亦沒有聯繫。政府當局也並無規定須把在「檔案」資料夾內的電郵送交檔案處鑑定或處置。

8.13 類似上述的權宜措施皆由個別局／部門內的組別各自執行，是由於電郵及電子檔案應用日漸廣泛，而當局卻沒有提供足以支援局／部門日常使用電子檔案的中央電子檔案保管系統。他們惟有另闢蹊徑。「列印後歸檔」仍然是各局／部門在檔案管理方面的正式規定。以電子形式存在的電郵並非用作保留、處置或保存資料的檔案，他們必須先列印成硬複本。

---

15 *Lotus Notes 是政府用作通訊及協同工作的電腦平台。*

列印或存檔時有遺漏

8.14 我們在檢視局／部門的檔案時發現，職員有時會遺漏電郵的附件，沒有列印出來和存放在紙本檔案夾中。這顯示「列印後歸檔」的方式並不可靠，未能確保檔案得以適當保留。

8.15 「列印後歸檔」的方式容易導致遺漏或遺失檔案，而且無法確保全體一致及全面適用。政府應盡速以一套妥善的「電子檔案保管系統」取而代之。

政府的長遠計劃

制定政策、策略及標準的工作

8.16 政府明白，「列印後歸檔」方式有其不足之處。自二〇〇一年起，檔案處已聯同政府資訊科技總監辦公室(「資訊科技辦公室」)及效率促進組就如何有效地管理電子檔案及非電子檔案制定政策、策略、標準及管理工具，長遠目標是各局／部門均能訂立一套「電子檔案保管系統」。

8.17 在二〇〇七年九月至二〇〇八年九月期間，檔案處選定資訊科技辦公室及運輸署的數個辦事處進行了一項「電子檔案保管系統」試驗計劃。在檢討該計劃時，檔案處察覺到有需要進一步設法解決與「電子檔案管理」及「電子檔案保管系統」有關的問題[16]。據檔案處表示，在本地資訊科技市場難以找到合適的「電子檔案保管系統」方案，須聘請海外的顧問公司進行研發，以及局／部門缺乏對「電子檔案管理」的認知，都影響了在政府內落實「電子檔案保管系統」的進度。

「電子檔案保管系統」及「電子資訊管理」策略

8.18 二〇〇九年，政府成立了電子資訊管理督導小組，由政府資訊科技總監擔任召集人，成員包括檔案處、效率促進組及行政署的人員。督導小組於二〇一一年決定採取以「電子檔案保管系統」及「電子檔案管理」為組成部分的綜合「電子資訊管理」方式處理相關問題。

---

[16] *這些問題包括：就元數據（即描述檔案內容、背景、結構及自建立後的管理狀況的數據）及把檔案由一個「電子檔案保管系統」移交至另一個同類系統，以及就保存具歷史價值的電子檔案訂立檔案管理標準。*

8.19 二〇一〇年，當局進行了一項涉及整個政府的「電子資訊管理」策略顧問研究，作出了多項建議，策勵各局／部門進一步開發及落實「電子檔案保管系統」。基於該項研究，資訊科技辦公室於二〇一一年五月公布了政府「電子資訊管理」策略，要求各局／部門採用「電子檔案保管系統」，以推展政府內的「電子檔案管理」。

8.20 為協助各局／部門開發或採用恰當的「電子檔案保管系統」，檔案處於二〇一一年五月訂立了一套已更新的「電子檔案保管系統」功能規定，要求各局／部門遵從，其後再於二〇一三年七月就長遠保存電子檔案發布了一份手冊。各局／部門可選擇設立一套獨立運作的「電子檔案保管系統」，也可選擇將該系統納入為政府「電子資訊管理」策略下綜合「電子資訊管理」系統的其中一部分。「電子檔案保管系統」的使用者須選用合適的可移除貯存媒體，並採取適當的保護措施，以盡量減低媒體退化造成的影響及可能出現的資料流失。

8.21 在「電子資訊管理」策略下，資訊科技辦公室負責為各局／部門在制定本身的「電子資訊管理」策略時提供支援。檔案處則負責協助各局／部門開發「電子檔案保管系統」，並須制訂「電子檔案管理」標準及指引，供各局／部門參考，也須透過各局／部門的自我評估監察其遵行情況。該處會為各局／部門提供基本的「電子檔案管理」培訓，以推展「電子檔案管理」及「電子檔案保管系統」。

8.22 為做好轉變管理，檔案處在政府內聯網上設立了一個主題網頁，以推動政府人員使用「電子檔案管理」並採納最佳做法準則。該處亦已制定及發布七項「電子檔案管理」及「電子檔案保管系統」的標準及指引，以協助各局／部門計劃及落實「電子檔案保管系統」。此外，檔案處已為檔案經理及其他政府人員安排「電子檔案管理」培訓課程、簡介會及工作坊。政府將在二〇一四年就實施「電子資訊管理」方面檢討「電子檔案保管系統」的落實進度。

8.23 在二〇一四年，檔案處將繼續制訂「電子檔案管理」標準及指引，並選取個案作為範例供各局／部門參考；增強「電子檔案保管系統」的功能，以管理及貯存機密檔案，並將系統交付予各局／部門使用。檔案處亦會繼續為各局／部門提供檔案管理支援，以便他們能因應本身的準備狀況及早落實「電子檔案保管系統」。

8.24 檔案處亦打算就長遠保存電子檔案進行全面研究。為準備這項全面研究，檔案處及資訊科技辦公室在二〇一二年二月至二〇一三年一月期間進行了初步研究，評估該項全面研究的廣度及複雜程

度，並界定顧問服務的範圍及進行這項全面研究的顧問須具備的專業知識水平。檔案處正為進行全面性的研究訂立時間表，但沒有為完成研究設定時限。

最新情況及工作目標

8.25 作為推展落實「電子資訊管理」的第一步，各局／部門必須制定本身的「電子資訊管理」策略，當中須包括「電子檔案保管系統」的落實計劃。政府的目標是在二〇一四年年底前有 12 個局／部門完成制定本身的「電子資訊管理」策略，而截至二〇一四年一月，已有十個局／部門制定了策略。「二〇一二年檢討」報告顯示，有兩個局／部門（佔 3%）已落實「電子檔案保管系統」，27 個局／部門（佔 33.5%）打算在五年內落實該系統，47 個局／部門（佔 58.5%）沒有相關計劃，其餘四個局／部門（佔 5%）則尚未就這個問題作出確實決定。

8.26 政府沒有打算在要求局／部門開發及採用「電子檔案保管系統」方面訂立具體時間表。檔案處承諾會不時檢討落實「電子檔案保管系統」的進展，並在有需要時尋求電子資訊管理督導小組的指引。在「電子檔案保管系統」全面落實之前，電子檔案仍會繼續按照「列印後歸檔」的方式管理。

8.27 檔案處現時並無計劃有系統地將檔案數碼化以作保存。該處把檔案數碼化主要是用於發布資料。檔案處以多種形式（例如紙本、縮微膠卷及／或數碼）保存檔案，一般的原則是以局／部門移交檔案時的形式予以保存。

其他國家和地區的做法

8.28 其他國家和地區已全力推行電子檔案管理。

8.29 在**英國**，政府部門自二〇〇四年起已開始採用不同類別的電子檔案管理系統管理數碼檔案。二〇〇〇年，英國政府展開一系列計劃，為數量日增的數碼案卷及檔案建立一套管理系統。該套由國家歷史檔案局與私人公司合作開發的新的貯存及保存系統，不但容許該局有效地貯存、管理及遷移現存的數碼案卷藏品，亦為擴大電子歷史檔案庫預留了極大空間。國家歷史檔案局同時亦管理「國家數碼歷史檔案數據集」（National Digital Archive of Datasets），該數據集是極少數具備保存及網上查閱數碼檔案功能的一個數碼檔案庫，能保存及提供途徑查閱很多由中央政府部門及機關移交的電

腦數據集，那些數據集的資料早在一九六三年時已被國家歷史檔案局選定為須予保存。國家歷史檔案局會分析服務使用者的類別及地理位置，以及市民大眾所搜尋和使用的資訊的種類。該局一直為數碼貯存庫研發基本設備，令它可以接收大量數碼檔案。

8.30 **新西蘭**近年正在訂立一套持續進行的積極行動計劃，名為「數碼延續行動計劃」(Digital Continuity Action Plan)，讓公營部門的數碼環境得以持續，並確保公營部門的數碼資訊得以無限期保存及供人查閱、使用及再使用。這些規定得到該國的《公共檔案法令》(Public Records Act) 支持，該法令訂明電子檔案須根據內容而非格式處理，並須以檔案保管系統進行管理。

8.31 **澳洲**已推行「數碼過渡政策」(Digital Transition Policy)，以便該國的政府機關能把檔案保管工作數碼化，從而提高效率。在數碼檔案保管方式下，大部分政府機關的檔案已經以數碼形式建立、貯存及管理，若情況許可，外來的紙本檔案會被掃描，因而無需建立新的紙本案卷。根據這項政策，二〇一五年後以數碼形式建立的檔案，國家歷史檔案局將只接受以數碼格式移交。

8.32 在**美國**，美國檔案總局推出了「電子檔案資料庫」(Electronic Records Archive) 策略性計劃，為該局提供途徑，接收及保存由聯邦政府建立的數碼資訊，並容許公眾查閱該類資訊。同時，此項計劃亦改變了政府上下對所有檔案於各個階段的管理工作，令整個政府可共用有關服務。「電子檔案資料庫」於一九九八年開始進入研發階段，於二〇〇八年達到初步運作能力階段。最終的目標是要讓美國政府機關及美國檔案總局更容易進行業務活動，以及在作出重大決定前能迅速集合重要資訊。

本署觀察所得

8.33 *在香港，愈來愈多政府內部通訊及與外間機構的聯繫是以電子方式傳送的，該等文件均載有關於作出某些決定的原因、過程、時間，以及所作決定的重要文件記錄。在目前的制度下，各局／部門的電郵容易遺失或錯置；然而，當局仍未制定必需的檔案管理措施，以確保該等檔案完整、安全及真確。現時的「列印後歸檔」方式主要倚賴每位職員履行職責，把電子文件列印出來然後歸檔，實在很容易出現錯漏，在全面推行「電子檔案保管系統」及「電子檔案管理」前，頂多只能作為權宜安排。*

8.34 *早於二〇〇一年公布的《檔案管理守則》，已預料到現代科技的出現會為檔案管理工作帶來挑戰：*

> *「隨着電腦科技日益普及和電子檔案數目迅速增加，政府現正制定新的策略和相關政策，以管理電子資訊系統和檔案，並將在適當時候發出關於管理電郵及其他電子檔案的詳細指引及訓令。」*

8.35 *然而，上述守則已公布超過十年，而在整個政府內全面落實「電子檔案保管系統」依然遙遙無期，進展極為緩慢。如此拖拖拉拉，未能與時並進，可能導致更多檔案未獲蒐集和永久流失，繼而造成無法彌補的資料流失，並可能因而招致訴訟的風險，降低工作效率及損害聲譽。當局為準備於整個政府落實電子檔案管理系統耗時過長，顯示數碼科技的應用已超越政府管理數碼檔案的能力。*

8.36 *在各局／部門落實「電子檔案保管系統」及「電子檔案管理」，實在刻不容緩。一旦落實，一套可持續的電子及非電子檔案綜合管理方式就能夠取代「列印後歸檔」的權宜安排。政府應就「電子檔案保管系統」及「電子檔案管理」制定清晰全面的落實計劃，並要求各有關方面在指定的期限前遵從，以及時挽救電子檔案。*

8.37 *與此同時，政府應進行深入研究，評估各局／部門的電子檔案管理情況，以便確定各局／部門的不同執行情況中所存在的問題，及早堵塞任何存在的漏洞。檔案處應向各局／部門發出具體的實務指引，闡明如何管理各類混合的紙本、電子及其他形式的檔案資料。*

9

結論及建議

結論

9.1 總括而言，本署發現香港的公共檔案管理制度有以下不足之處：

(1) 檔案處的各項規定並無法例支持。因此，該處要確保各局／部門按規定建立、備存和處置各類檔案，並不容易（**第 2.11 段**）。

(2) 檔案處所訂定的各項要求，對於確保各局／部門遵從規定建立、移交檔案，以及就遺失或未經授權銷毀檔案提交報告方面，並沒有成效（**第 4.12** 至 **4.13**、**5.8** 及 **6.8** 至 **6.9 段**）。

(3) 檔案處儘管有強制性的規定，但並無有效措施，可保證各局／部門遵從該處的規定，確保他們妥善地建立和備存檔案資料，又或懲罰違反規定的局／部門或其職員（**第 4.13**、**5.8** 及 **6.9 段**）。

(4) 各局／部門的檔案管理執行情況並無任何定期和獨立的審核（**第 2.12** 及 **6.8 段**）。

(5) 政府的檔案管理政策和執行情況缺乏外界監察，例如沒有成立獨立機構就檔案處及各局／部門的相關決定提出意見（**第 3.4**、**5.10** 及 **7.23 段**）。

(6) 由於檔案處的檔案管理規定並不涵蓋公營機構，那些機

構如何保護其檔案資料，以至市民如何索取該等資料都存在問題（**第 2.18 段**）。

(7) 檔案處的人手明顯不足（特別是專業人員），未能肩負起審核檔案存廢期限表，以及鑑定和編錄各類檔案資料的繁重工作量（**第 3.8**、**4.17**、**4.20**、**5.14** 及 **7.15 段**）。

(8) 檔案存廢期限表極少考慮到相關的實際情況和公眾期望（**第 4.21 段**）。

(9) 對於各局／部門如何處置各類檔案資料，目前並無任何有系統地主動發布有關資訊的安排，方便市民了解和監察情況（**第 7.2**、**7.9** 及 **7.13 段**）。

(10) 香港在對檔案資料解禁及開放讓市民查閱方面，落後於其他國家和地區（**第 7.27 段**）；檔案處不應把檔案資料的保密級別作為批准／拒絕公眾索閱已封存檔案要求的一項準則（**第 7.22 段**）。

(11) 現時把檔案資料「列印後歸檔」的電子檔案管理方式容易出現錯漏，結果可能導致檔案遺失，但政府在推行「電子檔案保管系統」以確保檔案資料保存完整、安全和方便市民索閱方面，進展仍然十分緩慢（**第 8.33** 至 **8.35 段**）。

9.2 雖然立法並不是解決所有問題的萬應靈丹，但至少可以提供一個架構，為規管政府檔案管理工作訂定具有法律約束力的規則，以確保政府部門和其他機構嚴格遵從，並為市民大眾保護好公共檔案和保存歷史文獻。此舉亦可向市民保證政府當局定會致力確保公共行政開明問責、具透明度。在一個純粹行政制度下管理公共檔案，基本上是依靠參與各方自律，相對於有法律規管的運作，充其量亦只是次一級的代替品而已。

建議

9.3 有鑑於此，申訴專員促請政府當局認真考慮引入公共和歷史檔案的法例，以加強香港的公共檔案管理工作，當中不但應包括各

局／部門，也應涵蓋各公營機構，特別是那些為市民提供重要服務的機構。

9.4 在進行立法前，政府當局亦應該：

(1) 致力敦促公營機構遵從其關於檔案管理的規定和標準；

(2) 進一步鼓勵各公營機構捐出具歷史價值的檔案資料給檔案處；

(3) 成立一個獨立的機構，就檔案管理的政策、執行情況和行動向行政署暨檔案處提出意見；

(4) 檢討檔案處的人手編制，確保該處能夠有效及專業地執行職務，同時迅速清理積壓的工作；

(5) 檢討有關檔案存廢期限表的規定，並在過程中考慮實際情況和市民大眾的期望，以決定是否需要延長某些類別的檔案的保存期；

(6) 向各局／部門發出明確的指引，說明應如何檢討檔案存廢期限表，以確保有關的檢討工作都有實質的重點和內容；

(7) 檢討檔案處與各局／部門就延期把檔案資料移交該處的安排，以確保對延期移交決定的審批都有充分理據支持；

(8) 對每個局／部門的檔案管理執行情況進行定期審核，以評估遺失及未經授權銷毀檔案等問題的嚴重程度；

(9) 加強對政府人員的培訓和教育，促使他們更謹慎地處理檔案資料；

(10) 定期發布有關各局／部門處置檔案資料的資訊，讓市民大眾了解情況，以及監察各局／部門如何處置（特別是銷毀）檔案資料；

(11) 檢討檔案處封存資料的制度，包括封存期及批准或拒絕公眾索閱檔案要求的準則；

(12) 盡快訂立一個清晰而全面的計劃，以便落實「電子檔案保管系統」及「電子檔案管理」，並訂明各有關方面均須遵守的時限；

(13) 優先展開研究，評估各局／部門的電子檔案管理情況，以鑑別各局／部門不同執行情況中的問題，堵塞任何存在的漏洞；

(14) 向各局／部門發出具體的實務指引，闡明如何管理各類混合的紙本、電子與其他形式的檔案資料。

致謝

9.5 行政署、檔案處、教育局、食物及衞生局、入境處、屋宇署、康文署及醫管局為本署這項主動調查提供不少協助，申訴專員謹此致謝。專員亦感謝曾就此課題向本署提供意見和資料的各界人士。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/DI/246

二〇一四年三月

附件一

其他國家和地區的政府檔案管理制度的主要特點

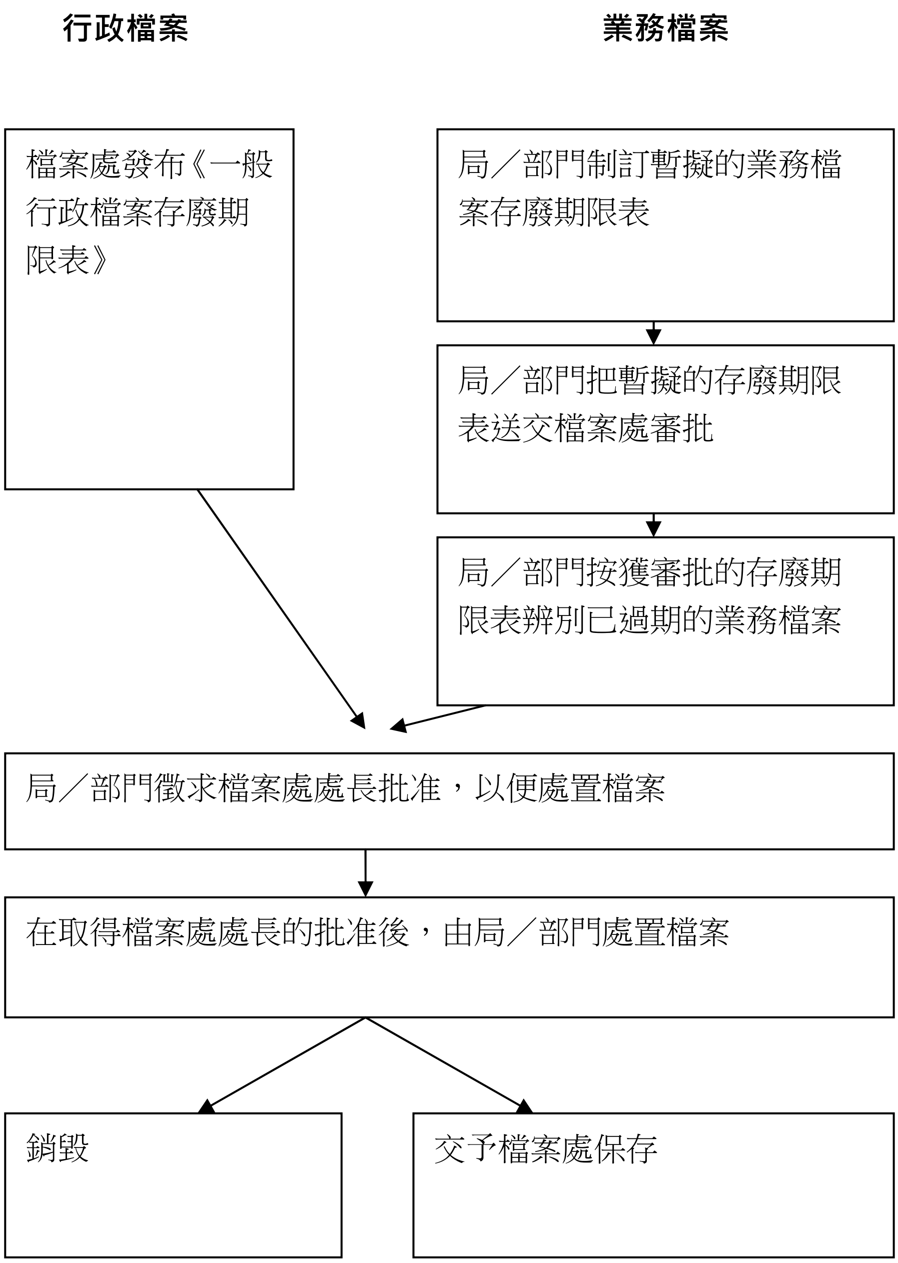
	英國	新西蘭	澳洲	美國	中國內地
1. 主管機構	國家歷史檔案局	新西蘭歷史檔案局	澳洲國家歷史檔案局	國家歷史檔案及資料總局	國家檔案局
2. 機構成立年份	1967 年 （之前為 1838 年成立的政府檔案局）	2000 年	1961 年 （之前為澳洲國家圖書館）	1984 年 （之前為 1934 年成立的國家歷史檔案總局）	1958 年
3. 地位	本身是一個政府部門，亦是司法部屬下的一個執行機構。	由內政部部長監察的一個小組	政府的一個行政機關。 由澳洲區域部、地方政府、藝術及體育部門負責監督，並向藝術部長匯報。	獨立機構	國務院部委管理的國家局 向中共中央辦公廳匯報檔案工作
4. 授予主管機構權力的法律	《1838 年政府檔案局法令》（Public Records Office Act 1838） 《1958 年政府檔案法令》（Public Records Act 1958）	《1957 年歷史檔案法令》（Archives Act 1957） 《2005 年公共檔案法令》（Public Records Act 2005）	《1983 年歷史檔案法令》（Archives Act 1983）	《1984 年國家歷史檔案及資料總局法令》（National Archives and Records Administration Act of 1984）	《中華人民共和國檔案法》（1988 年）
5. 顧問委員會	公共檔案顧問委員會	歷史檔案委員會（Archives Council Te Rua Wānanga）	澳洲國家歷史檔案局顧問委員會	國會檔案顧問委員會	沒有說明
6. 適用範圍	政府部門及機構管有的檔案，政府部門屬下各委員會及機構的行政和部門檔案，超過 70 個已登記的非政府組織和機構的行政和部門檔案，以及法庭檔案。	政府各層級、所有公共機構及地方政府的檔案，包括由承辦商代表公營機構所從事的活動的檔案。	為公共目的而成立的任何主管當局、組織、審裁處或機構（不論是否成立為法團），以及任何由聯邦政府控制的公司或協會的檔案。	根據聯邦法例成立的美國機關；立法及司法機構屬下各單位；行政機關；以及美國總統的檔案。	所有國家機關、武裝力量、政黨、社會團體、企業事業單位和公民的檔案。

	英國	新西蘭	澳洲	美國	中國內地
7. 制裁權力	沒有說明[*****]	若有損壞、非法處置或銷毀檔案，或違反《公共檔案法令》的任何規定，個人可處罰款最多 5,000 新西蘭元，而機構則可處罰款最高 10,000 新西蘭元。	若有損壞、銷毀、未經授權更改或移交保存的聯邦政府檔案，可判處 20 個罰款單位。	若有銷毀、損壞及未經授權取得或使用公共檔案，可處罰款 2,000 至 5,000 美元，或監禁 3 至 5 年。	若有損壞、遺失、未經授權銷毀、出售、轉移或更改檔案；偽造歷史檔案；未有備存檔案；以及沒有採取措施保存歷史檔案，均可給予行政處分、警告及／或罰款。
8. 檔案封存期	大部分檔案為 20 年 （之前為 30 年） 內閣筆記冊則為 30 年 （之前為 50 年）	25 年 （之前為 30 年）	25 年	25 年	30 年； 在經濟、科學、技術及文化領域方面則少於 30 年的檔案

[*****] *如未能遵從資訊專員根據《2000 年資訊自由法令》第 5(3)條就公開檔案發出的「資料通告」及「執行通告」，可由法院判罰，而有關的政府部門或公營機構可視為藐視法庭而給予處分（《資訊自由法令》第 54 條）。*

附件二

檔案存廢的主要步驟流程圖



附件三

二〇一一年至二〇一三年經本署發現、傳媒報道或立法會討論的有關某些局／部門及／或公營機構的檔案資料可能無法追查、沒有建立或已經遺失／銷毀的個案

	個案性質	*資料來源*	*個案撮要*
1.	未獲授權銷毀檔案	醫院管理局(「醫管局」)	聖母醫院於 2012 年 11 月 8 日告知醫管局，該院**不慎銷毀了 4,271** 名病人的檔案資料。該院於 2012 年 8 月 2 日發現此項錯誤，是因為有一名病人查詢其醫療記錄。九龍西醫院聯網總監隨即成立了一個調查委員會，就事件展開調查，並且建議為員工提供培訓，以及加強對醫療檔案部的監督。 事件未有向檔案處呈報，因為醫管局並不受檔案處的政府檔案管理規定所監管。
2.	遺失檔案資料	《南華早報》 2012 年 12 月 4 日	在立法會會議上，發展局局長被要求解釋為何有些私家醫院的土地契約並沒有關於提供低收費病床和投資收益的條文。發展局局長表示很難答覆有關批地條文中特定的細節問題，因為許多相關的文件**已經無法查考**。
3.	沒有建立或遺失檔案資料	《立法會會議過程正式紀錄》:動議辯論（2011 年 11 月 16 日），以及檔案處	2004 年，政府帳目委員會就愉景灣改變用途而導致政府收入損失 1.6 億元的事件進行研訊，結果發現有關愉景灣發展項目的部分文件記錄**並沒有建立檔案，或已經遺失**。該次研訊最後無法獲得任何實質結論。
4.	沒有建立檔案	《立法會會議過程正式紀錄》:動議辯論（2011 年 11 月 16 日）	政府當局在多次立法會會議上承認，**並沒有開立任何檔案**以保存有關某些政策的檔案資料，包括有關政府在處理「風水」事宜上撥款支付賠償金的檔案資料。

	個案性質	*資料來源*	*個案撮要*
5.	未有建立檔案	康樂及文化事務署（「康文署」）及本署到康文署辦事處實地視察及檢視檔案後觀察所得	在 2009 年 3 月的死因裁判庭上，死因裁判官發現，就有關 2008 年 8 月 27 日在赤柱發生的一宗塌樹壓死少女案件，政府當局理應保存的關於所涉樹木的檔案**並沒有妥善建立**。 根據康文署關於保育、保護和保養古樹及珍貴樹木的指引，負責這項工作的樹木組須對每棵珍貴古樹每年至少兩次進行例行視察，並就每次視察撰寫詳細視察報告及備存樹木的照片。負責管理的康樂事務經理或副經理必須每年至少一次進行審核視察，並保存其審核視察記錄，以備日後參考。 本署調查發現，部分有關的樹木視察報告只是備存照片，而沒有書面報告，甚至連樹木視察表格也沒有填妥。在 2005、2006、2007 這三年，每年只有一份完成的樹木視察報告。在這幾年當中，也不見有任何審核視察報告。 事件發生後，該署已採取改善措施，加強視察及保存文件記錄。 康文署無須向檔案處報告這宗個案，因為當中並不涉及遺失或未經授權銷毀檔案。
6.	未有建立檔案	立法會專責委員會調查政府與醫管局對「沙士」爆發的處理手法的報告（2004 年 7 月）	專責委員會發現，就如何處理「沙士」疫症，醫管局行政總裁與各醫院聯網總監及醫院行政總監於 2003 年 3 月 15 日至 24 日期間每天舉行的非正式會議，**並沒有文件記錄**。專責委員會認為十分可惜，因為會議期間可能曾就採取哪些應變措施作出重要決定。 有關個案無須向檔案處報告，因為醫管局並不受檔案處的規定所監管，而且個案亦不涉及遺失或未經授權銷毀檔案。 醫管局後來於 2004 年 1 月 15 日成立了一個緊急行政委員會，以便在出現危急情況時，該委員會可代表董事會行事，並行使其權力和職能。在緊急行政委員會上討論的所有事項均須有檔案記錄。

	個案性質	*資料來源*	*個案撮要*
7.	缺乏妥善的檔案及文件記錄	2013 年 4 月 10 日發表的《2012 年 10 月 1 日南丫島附近撞船事故調查委員會報告》	報告指出海事處**在保管檔案記錄方面**有許多**不足之處**，包括： (a) 在作出決定時，沒有立即做好文件記錄； (b) 有關的政策、短期措施和工作要求都以口頭傳達，沒有任何書面記錄； (c) 就重要的安全問題例如船隻的穩定性，海事處的文件記錄只有「參閱」二字的批註，而沒有經過仔細評估和審核； (d) 文件記錄都過於簡短，未能深入到須解決的問題的核心； (e) 由兩名職員就同一安全規定所做的兩部分工作（即由一名職員審批圖則，而另一名職員隨後負責驗船），大致上「並無聯繫」，而當中並無文件記錄可以連接兩個程序和兩人掌握的資料； (f) 查核船隻穩定性的計算制度有缺失，應在文件記錄與保管檔案方面作出改善。 根據檔案處的現行規定，有關的局／部門無須向檔案處報告該宗個案，因為並不涉及遺失或未經授權銷毀檔案。
8.	過早銷毀檔案	上訴法院 2009 年 9 月 4 日判詞、入境事務處（「入境處」）及檔案處	2003 年，一批人士在香港國際機場的出入境櫃位被拒進入香港境內，當中部分人士聲稱持有有效的多次入境簽證，提出司法覆核，以推翻入境處處長拒絕他們入境的決定。入境處無法向法庭提交拒絕該批人士入境的檔案，因為有關資料已經按照部門的慣常做法被銷毀。上訴法庭在審理該宗案件時，批評入境處於申請司法覆核的限期尚未屆滿，便把相關檔案銷毀的做法。 入境處在該宗案件後，已就入境檔案資料的存廢期限進行了內部檢討，並於 2010 年年底與檔案處舉行會議。2011 年 2 月，雙方同意入境處應把涉及阻截旅客入境的檔案資料繼續保存，直至有關人士申請司法覆核的時限完結。

	個案性質	*資料來源*	*個案撮要*
9.	沒有保存檔案	申訴專員公署在 2013 年接到的投訴	投訴事項是有關行政長官辦公室（「特首辦」）購買紅酒及管理紅酒存貨的記錄。投訴人感到受屈，是因為特首辦沒有向他提供所索取的資料，包括特首辦在 1996 至 2013 年購買紅酒的(a)開支；(b)數量；(c)種類。特首辦只能提供 2012 年 7 月之前關於(a)項和(c)項的資料，但無法提供(b)項的資料，因為他們沒有備存有關的統計數字。 本署的調查發現，特首辦未能提供有關資料，並沒有違反《守則》，因為《守則》沒有要求各局／部門建立檔案。然而，這宗個案涉及特首辦**沒有**按照政府的《常務會計指令》**保存財政記錄**。這些財政記錄均屬於行政檔案，理應在記錄資料的財政年度之後滿七年才予銷毀。
10.	沒有妥善建立及保存檔案，以及沒有做好檔案處置工作	本署到康文署辦事處實地視察及檢視檔案後的觀察所得	2013 年 7 月，本署抽樣視察了康文署轄下 9 個場地。 我們發現當中有兩個場地，即東涌文東路體育館及港島東體育館，沒有妥善建立和備存檔案。在東涌文東路體育館，一個載有使用體育設施申請表的檔案內有不少附件，但全部都沒有索引或編號。在港島東體育館，一個投訴檔案內的附件全都沒有編號或索引。 我們亦發現當中有 3 個場地，自當年啟用以來一直沒有採取任何行動處置本身的業務及／或行政檔案。 2001 年啟用的港島東體育館，從未採取行動處置業務及行政檔案。 分別於 1980 年和 1999 年啟用的荃灣大會堂和葵青劇院，亦從未採取行動處置行政檔案。
11.	沒有妥善管理檔案	本署到屋宇署辦事處實地視察及檢視檔案後的觀察所得	2013 年 7 月，本署到屋宇署進行視察；該署屬下有 21 個檔案室。 我們發現，其中一個負責調查滲水投訴的辦事處並沒有設立系統，以追查檔案室發送或收取的檔案。經檔案室收發的檔案均沒有在登記冊簽署作實，故此，有關檔案的遺失，便完全無法追查。 屋宇署其後為檔案的移交建立了妥善的登記冊。

附件四

二〇一一年遷往添馬新政府總部的局／部門
於二〇〇九年至二〇一三年期間獲批准銷毀的檔案數量

二〇一一年遷往添馬新政府總部的局／部門	**年度內獲批准銷毀的檔案總數（直線米）**				
	2009年	2010年	**2011年**	2012年	2013年
1. 行政長官辦公室	0	2.1	**66.56**	1.5	0
2. 中央政策組	0	0	**29.8**	0	0
3. 政務司司長辦公室（包括行政署、效率促進組）	12.63	218.67	**263.46**	107.72	97.80
4. 公務員事務局（包括一般職系處）	9.54	282.52	**492.84**	132.44	95.89
5. 商務及經濟發展局（包括創意香港、創新科技署、政府資訊科技總監辦公室、旅遊事務署、旅行代理商註冊處）	62.14	180.33	**206.35**	128.86	86.54
6. 政制及內地事務局	0.05	0.01	**45.65**	0.99	0
7. 發展局	44.80	115.75	**277.52**	33.74	0.33
8. 教育局	980.00	271.96	**540.22**	596.4	766.74
9. 環境局	14.16	2.1	**7.05**	0	0
10. 財政司司長辦公室（包括經濟分析及方便營商處）	0	0	**0**	3.36	6.55
11. 財經事務及庫務局（包括保險業監理處）	124.00	16.07	**67.22**	33.86	87.56
12. 食物及衞生局	0.66	23.76	**42.6**	12.22	17.16
13. 民政事務局	7.59	10.89	**53.02**	15.24	41.21
14. 勞工及福利局	0	16.00	**0**	15.75	133.21
15. 保安局（包括禁毒處）	15.57	0	**178.85**	66.38	53.73
16. 運輸及房屋局（運輸科）	29.63	73.01	**54.95**	13.1	12.26
合計	1,300.77	1,213,17	**2,326.09**	1,161.56	1,398.98